

## Soziologie und Sozialreform

Achinger, Hans

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Achinger, H. (1959). Soziologie und Sozialreform. In A. Busch (Hrsg.), *Soziologie und moderne Gesellschaft: Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages vom 20. bis 24. Mai 1959 in Berlin* (S. 39-52). Stuttgart: Ferdinand Enke. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-160873>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HANS ACHINGER

## Soziologie und Sozialreform

Der Titel dieses Referats hieß in den Korrespondenzen, die darüber geführt worden sind, „Soziologie und Sozialpolitik“. Ich möchte auf diesen Arbeitstitel zurückkommen, weil er etwas präziser als der Titel „Soziologie und Sozialreform“ das aussagt, was mir überhaupt zu sagen möglich ist.

Zunächst will ich mit einigen Daten bezeichnen, was hier unter Sozialpolitik begriffen werden soll. Denn auch dieser im Ausland unbekannte und wissenschaftlich nicht ganz arrivierte Begriff kann sehr verschieden aufgefaßt werden. Ich möchte nicht von der Wissenschaft von der Sozialpolitik sprechen, sondern von der Sache selbst, nämlich von den praktischen, auf die Gesellschaft und ihre Verhältnisse abzielenden sozialen Bestrebungen, ja noch konkreter, von Sozialpolitik als einer Masse von Institutionen und Apparaturen des Rechts und der Verwaltung, die durch eine gemeinsame Einwirkungstendenz zum Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Angehörigen verbunden sind. Es geht dabei gerade nicht um die gleichgerichteten Tendenzen, wie sie sich mit dem Wort „Sozialreform“ für die letzten 100 Jahre bezeichnen lassen, sondern es geht um die bereits konkretisierten, vorhandenen Einrichtungen. Es geht um das Eigengewicht der im Laufe der letzten Jahrzehnte geschaffenen Institute und ihre festgelegten Praktiken; ein Eigengewicht, das vielfach zu völlig anderen Wirkungen geführt hat, als die Initiatoren dieser Sozialpolitik im Auge hatten. Die strukturbildende Kraft der Institutionen ist keineswegs identisch mit der Intention, die sie geschaffen hat. Diese Institutionen des Rechts und der Verwaltung haben längst einen Eigencharakter gewonnen. Noch ein Wort über den Inhalt dieser Einrichtungen: Die Gesamtheit dieser Einrichtungen, die ich hier natürlich nicht im einzelnen schildern kann, zerfällt in rechtlich fixierte Ordnungen vor allem des Arbeitslebens, aber auch der Wohn- und Mietverhältnisse, gesundheitspolitische Regelungen und dergleichen, also rechtliche Ordnungen, die bestimmte Lebensbereiche betreffen, einerseits, und andererseits in Einrichtungen der sozialen Sicherung, bei welchen ganz überragend die Aufgabe gestellt ist, eine Einkommensumverteilung über Beiträge und Steuern herbeizuführen, durch die Renten und rentenähnliche Einkünfte garantiert werden; ein Umverteilungsprozeß, der bereits für das Jahr 1957, wenn man die Beamtenversorgung hinzuzählt, an 40

Milliarden DM heranreichte, noch ohne die Wiedergutmachungsleistungen und andere kleine Leistungssparten, auch ohne Rücksicht auf sozialpolitisch gemeinte Umverteilungen durch das Steuersystem. Diese 40 Milliarden sind bereits mehr als die Hälfte des wirtschaftlichen Nettoeinkommens aus Lohn und Gehalt im gleichen Zeitraum (76.8 Md.). Erlauben Sie mir diesen kurzen Hinweis auf die Größenverhältnisse. Im übrigen kann ich Ihnen natürlich nicht im einzelnen Rechenschaft über die Einrichtungen und Rechtsordnungen in beiden Teilgebieten der Sozialpolitik geben. Ich möchte vielmehr versuchen, nur solche Fragen an die Soziologie vorzubringen, die bereits aus der Gesamtheit dieser Erscheinungen verständlich werden. In den wenigen Minuten, die zur Verfügung stehen, muß ich den Wunschzettel auf dasjenige beschränken, was aus der allgemeinen Konstruktion dieser sozialpolitischen Apparaturen verständlich ist.

Jene Frage, ob man im Titel besser von Sozialreform oder von Sozialpolitik sprechen sollte, die Frage also, die ich glaubte zugunsten der Sozialpolitik, zugunsten der Masse bereits vorhandener Einrichtungen entscheiden zu sollen, wäre vor 50 Jahren noch ganz bedeutungslos erschienen. Damals waren die Ideen noch im Fluß, aber auch die Mittel und Wege der Realisierung in ihrer Stilrichtung nicht endgültig fixiert. Heute, im Stadium der entfalteten Institutionalisierung und der Verrechtlichung ist das völlig anders. Natürlich ist es auch jetzt jedermann unbenommen, Spuren sozialer Bewegung und echter sozialer Reform im Sinne des vorigen Jahrhunderts aufzusuchen, und diese Spuren zu analysieren. Man darf dann freilich nicht die allgemeine Tendenz zur Rentensteigerung und auch die Tendenz zum Größerwerden, die jeder Bürokratie innewohnt, mit solcher echten Reformbewegung verwechseln. Schon wegen der zeitlichen Beschränkung muß ich hier auf alle diese Gegenstände verzichten und beziehe mich auf die gestaltende Wirkung des entfalteten Apparats, wie er ist. Ich möchte dabei mit der Geberseite beginnen, und ich möchte dabei zunächst, im Gegensatz zur historischen Entwicklung, von den Einrichtungen der sozialen Sicherheit sprechen, um erst später auf die Ordnungen des Arbeitslebens einen Blick zu werfen. Die Institute der Einkommensumverteilung unter sozialer Motivation haben sich bisher alle als sehr dauerhaft erwiesen. Zur Zeit ist jedenfalls nirgends ein Ende dieser Institute abzusehen. Nicht einmal bei der Heimkehrerhilfe – fast alle sind in einem Wachstum begriffen, das alle anderen volkswirtschaftlichen Vergleichsreihen, etwa die Entwicklung des Arbeitseinkommens, oder der Investitionen, weit überflügelt. Das gilt nicht nur für die letzten 10 Jahre, sondern auch, wenn man die letzten 70 Jahre in die Vergleichsrechnung mit einbezieht. Alle diese Einrichtungen müssen ihrer Natur nach Dauerhaftigkeit erstreben, gerade wenn sie, wie das in Deutschland beliebt wird, auch bei völlig starrer gesetzlicher Ordnung des Aufbrings- und Leistungswesens den Charakter von Selbstverwaltungskör-

perschaften tragen. Der Einkommenstransfer wird also faktisch in den einzelnen 2100 (die Zahl kann ich zur Zeit nicht genau angeben) Körperschaften, und daneben in Abteilungen der allgemeinen Behörden getätigt. Jede Veränderung der Selbstverwaltungskörperschaften ist weit schwieriger zu vollziehen als es in einer reinen Staatsverwaltung möglich ist, die z. B. überflüssig werdende Abteilungen dezimieren kann, so ungern das auch dort geschieht, wie wir alle noch in Erinnerung haben aus der Zeit, als die Lebensmittelkarten zu Ende gingen. Die Selbstverwaltungskörperschaften der sozialen Umverteilung müssen um ihrer Eigenständigkeit willen aus sich selbst heraus einen besonderen Betriebsgeist bilden, sie müssen jede für sich eigene Karrierevorstellungen für die darin tätigen Angestellten und Beamten erwecken und erfüllen. Sie müssen schließlich den Gesamtduktus ihres Geschäfts auf ihre eigenen sozialen Verpflichtungen als Arbeitgeber, z. B. für die Altersversorgung der Bediensteten, abstellen, wenn sie qualifizierte Kräfte anziehen und behalten wollen. Diese Äußerlichkeiten haben bereits ein eigenes Gewicht, das von dem gemeinten Sinne der sozialpolitischen Institution völlig unabhängig ist. Denn diese praktischen Notwendigkeiten zwingen dazu, dem Notstand, der einmal den eigentlichen Leistungsgrund für die sozialpolitische Aktion gegeben hat, eine ganz bestimmte Form zu geben. Alle diese Institutionen müssen so denken und operieren, als wenn sie ewig notwendig wären, sie müssen also, ob das die gesellschaftlichen Zustände bestätigen oder nicht, von der Hypothese ausgehen, daß der Notstand im gleichen Umfang ewig vorhanden sei, auch durch kein anderes sozialpolitisches Mittel gebessert werden könne. Dies alles für sämtliche Gravamina einer Gesellschaft, für alles Leid und alles Unrecht, das unter der Sonne geschieht, anzunehmen, wäre offener Unsinn. Je mehr nun aber diese festgebauten Institutionen mit öffentlichem, zwangsrechtlichem Charakter die ganze Breite der sozialen Aktion der Gesellschaft einzunehmen tendieren, (und diese Tendenz besteht in allen modernen Industriestaaten innerhalb der letzten 50 Jahre), um so mehr muß deshalb das Vorhandensein dieser Institute, und ihre innere Verfassung, die Auswahl der sozialen Aufgaben mitbestimmen, die von der Gesellschaft überhaupt als wichtig betrachtet werden. Ihr Vorhandensein muß dazu führen, daß im wesentlichen nur solche Aufgaben gesehen und angefaßt werden, die mit den Mitteln dieses Institutionalismus und der Verrechtlichung bewältigt werden können, oder die in dieser Richtung wenigstens umgebogen werden können, selbst wenn in diesen Fällen der Herd des Übels nicht erreicht wird, wie wir das z. B. am Schicksal des Alters erleben, wo die Rentenpolitik als einzige überragende Antwort alle schwierigeren Aufgaben verdeckt.

Die Vorherrschaft der Institute führt noch sehr viel weiter, sie führt zu Glaubenssätzen über die soziale Wirklichkeit, von denen diese Einrich-

tungen ausgehen müssen, von denen aber auch die politischen Körperschaften erfüllt werden. Kurz, diese Situation bedeutet eine ungewollte und sozialpolitisch nirgends begründete Auslese der Notstände, der solche Institute sich zuwenden. Ich möchte die wichtigsten Ausleseprinzipien noch einmal kurz aufzählen:

1. Die gesetzlich begründeten Institute geben den Dingen ihren Namen. Sie definieren und benennen soziale Tatbestände solange, bis auch die Notleidenden selbst ihren Zustand nur unter diesen Titeln begreifen.
2. Diese Institute müssen für alle sozialen Mißstände, die sie betreffen, folgende drei Annahmen machen:
  - a) daß die Mißstände oft genug und immer in gleicher Häufigkeit auftreten,
  - b) daß kein anderes wirksameres Mittel in bezug auf die deklarierten Mißstände gefunden wird, etwa durch Vorbeugung oder Veränderung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Tatbestände,
  - c) daß diese Mißstände mit Geldleistungen oder durch Gesundheitshilfe, die in natura gewährt werden kann, zweckmäßig beantwortet werden, d. h. also, daß alle Mißstände möglichst auf Geldmangel oder Mangel an Gesundheit zurückzuführen sind, nicht etwa auf Konflikte, Mangel an Chancen oder außerordentliche, aus der persönlichen Situation fließende Komplikationen. Es wird also ein neutraler Durchschnittstyp des Menschen vorausgesetzt, bei dem es im Zweifelsfalle an Geld oder Gesundheit mangelt.
3. Ein besonderer Bestimmungsgrund für die Auswahl und Behandlung für die Gegenstände sozialer Einwirkung der Institute liegt im juristischen Charakter des Verfahrens. Juristisch beweisbar sind von den vorhandenen sozialen Mißständen nur wenige. Was nicht einklagbar ist, muß außer Betracht bleiben. Der Aufbau der Sozialgerichtsbarkeit seit 1953 und der laufende Bestand von einigen 100 000 Streitverfahren haben zur Bestimmung des sozialen Gegenstandes erheblich beigetragen, oft auch in dem Sinne, daß die Verwaltung bestimmte Ermessenspraktiken, die der sozialen Aufgabe an sich durchaus entsprochen haben, aufgegeben hat, weil sie im Gerichtsverfahren damit nicht durchkommt. So ist die Justifizierbarkeit von Fakten immer mehr die Voraussetzung dafür geworden, was Gegenstand sozialer Politik sein kann. Oft fallen Justifizierbarkeit und Quantifizierbarkeit zusammen.
4. Die Natur der öffentlichen Verwaltung schafft gewisse Spielregeln: Feste Büros in Amtsgebäuden, Sprechstunden, Öffnungs- und Schließungszeiten, Zuständigkeitskriege. Alles dies muß der Klient der sozialen Sicherung kennen, in diesen Grenzen muß er zu operieren wissen. Die Verwaltung steigert im übrigen

jenen Prozeß der Versachlichung und Quantifizierung, der vom Recht ausgeht. Leiden, die außerhalb der Dienstzeit auftreten, sind mißlich.

5. Alle sozialen Leistungen sind an die Besonderheiten des öffentlichen Etats gebunden. Dieser Gesichtspunkt reicht heute weit in die freie Wohlfahrtspflege hinein, die ja ohne öffentliche Gelder nicht mehr auskäme. Fehlen im Etat die Mittel, so ist keine Abhilfe zu finden. Auch dies ist eine ursprünglich ganz lebensfremde, uns heute aber ganz geläufige Einengung der Objektwahl und Behandlungspraxis: ein oder zwei Jahre vorher liegt bereits fest, wieviele Gravamina, nach Haushaltstiteln genau geordnet, überhaupt zum Zuge kommen können. Man kann sich darüber wundern, daß dabei im wesentlichen doch den Erwartungen der Allgemeinheit entsprochen wird. Das ist vielleicht nur z. T. ein Verdienst der Haushaltsspezialisten, zum anderen Teil aber ein Ergebnis der starken Denkerziehung durch Behörden, Verbände und politische Aufklärung, die es soweit gebracht hat, daß der Einzelne aus seinen Nöten auswählt und nur die Forderungen stellt, die in das gültige Schema hineinpassen. Dabei nimmt der Bedarf an Beratung in Rentensachen zu.

Alle diese Eigentümlichkeiten sind durch die Natur der Einrichtungen, wie sie in Deutschland geschaffen wurden, notwendig begründet. Daß sie auch noch tiefer begründet sind in ihrer Absonderlichkeit gegenüber der sozialen Wirklichkeit, wird noch zu zeigen sein. Da ich aber auch politische Glaubenssätze gestreift habe, muß ich noch ein weiteres Moment nennen, das unabhängig von den Instituten einen bestimmten Auslesecharakter hat, der bereits in den Anfängen, in den 70er und 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts, deutlich hervortritt. Ich meine die Auslese nach der politischen Relevanz.

Die Definitionen der Sozialpolitik haben bis 1933 in der Regel den Zusammenhang mit den Klassengegensätzen behandelt. Alfred Amonn hat daraus in einer größeren terminologischen Arbeit aus dem Jahre 1926 ganz richtig den Schluß gezogen, daß die Sozialpolitik als ein Mittel zur Milderung der Klassengegensätze sich keineswegs mit jedem Mißstand in der Gesellschaft zu befassen habe:

„Insolange eine Mehrheit von Gliedern der Gesellschaft nur als eine Mehrheit von Einzelnen in Betracht kommt, die unabhängig voneinander, nebeneinanderstehen und operieren . . ., die also noch keine gesellschaftliche ‚Gemeinschaft‘ bilden und nicht gemeinsam handeln können, besteht in ihrer Stellungnahme zu ihrem Zustand und zu dem Gesamtzustand der Gesellschaft keine Gefahr für den Bestand der Gesellschaft. Eine solche Gefahr knüpft sich immer erst an die Integrierung des einzelnen Bewußtseins und der einzelnen Vielen zu einem

Gesamtbewußtsein und Gesamtwillen, die erst den Klassencharakter konstituieren . . . Die Sozialpolitik bedeutet also wesentlich eine Stellungnahme zu den Klassengegensätzen.“

Ich habe Amonn zitiert, nicht um die Richtigkeit seiner Definition zu erörtern, sondern um die allgemeine Bestimmung anzudeuten, die die Auslese der Objekte jeder Sozialpolitik durch den Gedanken an die politischen Gefahren für den Bestand der Gesellschaft erfährt. Offenbar ist dies eine dauerhafte Tendenz der Sozialpolitik. Sie steht damit schon in ihren Anfängen im Gegensatz zur gleichzeitigen Armenpflege, die sich mit dem Bodensatz der Gesellschaft, mit den Ärmsten der Armen, gerade in ihrer Vereinzelung und meist in der Gewißheit ihres persönlichen Mitverschuldens zu befassen pflegte. Die politische Tendenz der Sozialpolitik, ihre Rücksicht auf die Gefahren für die bestehende Gesellschaft dagegen, legt eine ganz andere Auswahl der Notstände nahe. Bei dieser Sozialpolitik kommt es überhaupt nicht auf die tatsächliche Lage von Bevölkerungsgruppen an (von Einzelfällen ist ohnehin nicht mehr die Rede), sondern auf die Empfindungen der Betroffenen von ihrer Lage. Solange nur Notstände, aber keine das Gesellschaftsgefüge und den Staat bedrohende zu einem Gesamtwillen geronnenen Gefühle vorliegen, gibt es keinen vernünftigen Anlaß zur Sozialpolitik. Ich will diese Folgen für die Objektwahl nicht im einzelnen ausmalen, Ihnen allen sind wahrscheinlich Beispiele genug zur Verfügung, wie hier die Leute mit den stärksten Trompeten in der sozialen Umverteilung am schnellsten zum Zuge kommen, daß alles, was Massen und artikulierte Massengefühle angeht, den Vorrang hat, wie auch die dargebotenen Hilfsmittel politisiert werden, d. h., wie die Darreichung von barer Kasse auch als Stimmenfang in den Wahlen ein gefährliches Übergewicht erhält, über alle feineren Mittel, Gesundheit und Leben zu fördern, oder dem einzelnen Chancen zu eröffnen.

Damit das alles nicht zu blaß erscheint, möchte ich ein neuestes Beispiel geben. Sie wissen, daß der Lastenausgleich, dieses fast ungeheuerliche ideologische Konglomerat zur Abdeckung der an die Gesamtheit gestellten Ansprüche aller Geschädigten, eine Umverteilung des Vermögens vorsieht, und daß die sogenannte Hauptentschädigung den Kerngedanken dieses Ausgleichsvorganges verwirklichen soll. Diese Hauptentschädigung wird aber praktisch in ihrem Start immer weiter hinausgezögert, und zwar nicht nur durch die unwahrscheinlichen bürokratischen Schwierigkeiten, die durch das vorgeschriebene Feststellungsverfahren entstehen, sondern auch durch den Vorrang der sogenannten politischen Leistungen, unter denen die Hausratshilfe den ersten Rang einnimmt. Wie oft diese Hausratshilfe schon als abgewickelt betrachtet wurde, wieviel auch an nachträglichen Aufhöhungen und Erweiterungen passiert ist, dies alles wäre ein Musterbeispiel

für den Vorrang politischer Gesichtspunkte vor der eigenen Ideologie einer sozialen Geschäftssparte.

Unter den allgemeinen Eigentümlichkeiten dieser Entwicklung ist noch die Tendenz zum Zentralismus zu nennen. Schon seit Schmollers Zeiten bedeutet Sozialpolitik eine gewollte Übertragung der Verantwortung von den kleinen Sorgeverbänden auf die großen, also etwa die Verlegung von Sorgepflichten aus dem Sorgeverband „Familie“, der nach dem Urteil der Sozialfachleute nicht mehr ausreicht, auf größere tragkräftigere Gebilde. Dann aber vollzieht sich die Abwanderung der Verantwortung weiter, nämlich innerhalb der Ersatzleistungsträger selber. Da ist zunächst die seit 70 Jahren fortlaufende Übernahme von Aufgaben, die früher der Armenpflege und damit den Gemeinden allein überlassen waren, durch zentralere Gebilde. Damit verändert die Kommune als Haftungsverband ihren Charakter erheblich. Sie wird immer weniger wichtig als Garant des Lebens. Sie trägt z. B. heute nur noch 5 % der Einkommensübertragungen mit sozialer Begründung, wenn man vom Anstaltswesen absieht. Vor 80 Jahren trug sie noch 100 % aller solcher Pflichten. Die Gemeinden, also auch die größeren Städte, haben noch in der großen Wirtschaftskrise der 30er Jahre bis zu 50 % und mehr ihrer Mittel für die Erhaltung des Lebens der Arbeitslosen ausgeben müssen. Heute sind diese Mittel frei für Verkehrsausgaben, für Wirtschaftswerbung, Fremdenverkehr, Wohnungsbau. Das soziale Pathos, das von den großen sozialen Stadträten der 90er Jahre ausging, etwa von Schwander oder Karl Flesch, ist aus der Welt verschwunden. Eine dritte Linie der Zentralisierung könnte darin gesehen werden, daß freie Organisationen der Selbsthilfe durch gesetzliche Einrichtungen abgelöst werden. Und schließlich wäre eine gleiche Linie erkennbar, wenn man im einzelnen verfolgen würde, wie weit die sozialen Aufgaben in den Gesamthaushalt des Staates, also von Gemeinden und Ländern wie von einzelnen Sozialversicherungsträgern, auf das Reich und jetzt den Bund, ganz oder teilweise überwechseln. Auch in dieser Beziehung gibt es nur eine Entwicklungsrichtung, nämlich die Zentralisation. In Deutschland sind diese Dinge durch die Begriffe Sozialversicherung und Versorgung stark verschleiert. In den letzten 100 Jahren ist in den drei westlichen Ländern, die vergleichbar sind, nämlich England, Frankreich und Deutschland, die Entwicklung insofern gleichartig verlaufen, als gerade im Anfang, bei ganz schwachen Kräften, die auf genossenschaftlichen Prinzipien der Solidarität gegründeten Einrichtungen die Aufgaben der Lebenssicherung, etwa im Falle der Krankheit, des Alters, der Arbeitslosigkeit, zu erfüllen trachteten. Immer blieben solche Institutionen freier Solidarität auf Teile der Gefährdeten beschränkt, oft gerade auf die zahlungskräftigsten, die Beiträge leisten konnten. Immer blieb eine unterste am meisten betroffene Schicht außer Betracht, die dann durch die Überführung der Gesamtauf-



gaben in staatliche Regie Hilfe erhielt, weil hier nur die gesetzlichen Zwangsmöglichkeiten für den tiefgreifenden Ausgleichsprozeß zu finden waren, auf den es für die praktische und politische Wirksamkeit in der Sicherung ankam. Daß diese Verstaatlichung aber die Natur des Hilfsaktes gründlich verändert, bedarf wohl keiner längeren Darlegung. Alle sozialpolitisch fortgeschrittenen Länder befinden sich in diesem Prozeß der Verstaatlichung der Aufgaben, die längst auch die sogenannte freie Wohlfahrtspflege ergriffen hat. Alle sind bereits dem letzten Punkte nahe, bei dem es nur noch die Gegenüberstellung des einzelnen Hilfeberechtigten mit der Zentralkasse des Staates gibt.

Zu den Merkwürdigkeiten, die sich aus der Institutionalisierung, der damit verbundenen eigentümlichen Objektwahl, aus der juristischen Form und dem Schalterbetrieb herausgebildet haben, gehört schließlich, was die Träger und ihre Hilfspraxis angeht, der fast völlige Verzicht auf persönliche Hilfe. Wie schnell sich sozialpolitische Verhaltensmuster verschleifen, kann am Beispiel dieses Methodenwechsels deutlich werden. Kurz vor dem ersten Weltkrieg setzten sich die sozialen Frauenberufe durch. Im Herbst vorigen Jahres ist hier in Berlin das 50jährige Jubiläum der ersten deutschen Wohlfahrtsschule gefeiert und ihrer Gründerin, Alice Salomon, gedacht worden. Man schätzt diesen Elan dieser Gründungszeit, der mit der Durchsetzung der sozialen Frauenbewegung zusammenfällt, viel zu gering ein, wenn man etwa nur an die Fürsorgerin von heute und an den Restbereich der heutigen Wohlfahrtspflege dächte. Gertrud Bäumer berichtet, daß der Wille der Frau auf soziale Erkenntnis und eine soziale Hilfe ausgegangen sei, die problemgerecht und zeitgemäß war. Frieda Duensing sprach von der Möglichkeit, ein Hilfsheer von Kräften aufzustellen, und von der weiteren Möglichkeit, über Weltanschauungen, Parteien und Klassen hinweg die Kluft zwischen staatlicher und gemeindlicher Verwaltung, konfessioneller Selbsthilfe und freier Liebestätigkeit zu überwinden und Ämter, Gewerkschaften, humanitäre und konfessionelle Verbände, pädagogische und sozialpolitische Instanzen zu einem Werk zusammenzufassen. Sie erhoffte sich davon nicht nur, daß so die Aufgaben als ein Ganzes gesehen würden, sie meinte sogar, daß in diesem großen organisatorischen Rahmen der Blick für das Nahe, für die äußere und seelische Gestalt des Einzelfalles erst erschlossen würde. Ich kann und will hier nicht davon sprechen, wie wenig die Weiterentwicklung diesen Hoffnungen entsprochen hat. Warum die Dinge aber anders gelaufen sind, warum die Pädagogik immer kleiner und die Rentengerechtigkeit immer größer geschrieben wurde, läßt sich nicht allein aus der Verstaatlichung und dem Institutionalismus erklären. Hier, in der Frage des Stils der Einwirkung, entscheidet die gewandelte Situation auf der Nehmerseite. Vor 50 Jahren wurde die Reform damit begründet, daß der seelische Kontakt, die Zündung zwi-

schen Helfer und Schützling, zustande kommen müsse. Es war viel davon die Rede, daß der Helfer die Fähigkeit haben müsse, mit anderen Menschen zu fühlen, an ihrem Schicksal Anteil zu nehmen, ihre Sorgen wie eigene Nöte zu empfinden. Daß es Aufgaben gibt, für die solche Maximen sinnvoll sind, steht nicht in Frage. Ebenso wenig aber, daß die viel größeren Bereiche der sozialen Aktion, die sich seitdem entwickelt haben, nur denkbar und durchführbar sind, weil solche Vorstellungen in dieser Praxis nicht mehr gelten, ja, weil die gleichen Vorstellungen von der Würde des Menschen, die damals den sozialpädagogischen Kontakt in den Vordergrund brachten, inzwischen auch dahin ausgelegt worden sind, daß gerade die Unpersönlichkeit der Abwicklung eine Garantie sei für die Unversehrtheit der Person, so daß Objektivierung und Justifizierung gerade um des Menschen willen gefordert wird. Hier haben sich unter der Decke der Formen und der Rechtsvorschriften höchst dramatische Kollisionen ereignet.

In ihrer Ansprache am 15. 10. 1908 hat Alice Salomon ihren künftigen Schülerinnen folgendes erklärt:

„Die Schülerinnen sollen sehen, daß in unserer Zeit nicht nur die Schuld, sondern auch die Not der Eltern heimgesucht wird an den Kindern. Sie sollen durch den Verkehr mit den Bedürftigen dazu gelangen, einen Vergleich zu ziehen mit den eigenen Lebensbedingungen und den Möglichkeiten anderer. Sie sollen sich ihrer Kindheit erinnern, wenn sie verwahrlosten und verkommenen Kindern begegnen, die von klein auf sich selbst überlassen waren. Wenn sie erfahren, wie die Mutter der besitzlosen Schichten sich abmüht – schlimmer als das geplagteste Tier, schwerer eingespannt, schlechter gepflegt als dieses – dann sollen sie an die Fürsorge und Pflege denken, die den Frauen ihrer Schicht zuteil wird, wenn sie Mutter werden. – Sie sollen durch unsere Schule eine Arbeit finden, zu der sie sich verpflichtet fühlen, zu der sie der Ruf einer inneren Stimme treibt; eine Arbeit, die man nicht aufnehmen oder lassen kann wie eine andere Beschäftigung.“

Hier wird also ganz selbstverständlich ein tiefes, dauerhaftes Gefälle zwischen Helfer und Schützling vorausgesetzt. Die heutige Situation, die der Annahme von Wohltaten, ja dem Erleiden persönlicher Betreuung gegenüber durch äußerste Empfindlichkeit gekennzeichnet ist, eine Situation, in der jeder unpersönliche Vollzug einleuchtet, jedes Eindringen in die Personalsphäre des anderen aber in der Regel abgewehrt und oft mühsam in Sonderfällen erkämpft werden muß, diese Situation scheint völlig anders gegenüber der Ausgangslage der sozialen Frauenberufe zu sein, die Alice Salomon schildert. Nun bin ich völlig außerstande, die Gründe für diese

Veränderung zu zeigen und zu beschreiben. Ich muß mich mit der Hypothese behelfen, daß sich der Einzelne in der modernen Gesellschaft mitsamt ihrer sozialen Sicherheit so verhält, als hätten wir eine Gesellschaft von Ebenbürtigen, von Gleichen; und zwar gerade dann, wenn es sich um soziale Zuwendungen handelt, also wenn der Augenschein dagegen sprechen könnte. So kommt es zu dem Paradox, daß niemand hilfsbedürftig, wohl aber jeder rentenberechtigt sein möchte. So kommt es, daß der Mann auf der Straße, die Illustrierten und der Bundestag immer in der Ablehnung einig sind, wenn bei sozialen Leistungen eine Prüfung der persönlichen Verhältnisse verlangt wird. Der Bereich des Fürsorgeprinzips ist heute auf ein Minimum beschränkt. Das hat vielerlei Gründe, aber, wie mir scheint, auch diesen, daß niemand der Paria in der Gesellschaft sein möchte.

In einer Gesellschaft von Gleichen aber läßt man sich nichts schenken. Alle sozialen Leistungen müssen deshalb auf einen Rechtsanspruch zurückgeführt werden, der größere Dignität hat, als die seit dem allgemeinen Preußischen Landrecht entwickelte Maxime, daß der Staat die Pflicht hat, die Schwachen zu schützen. Denn eben diese Diskriminierung, diese Herausstellung der Schwachen, ist ja unmöglich geworden. Ich kann mir nur aus solchen, sehr achtbaren Denkgewohnheiten den ungeheuren Aufwand erklären, der mit der Einbettung aller sozialen Leistungen in Äquivalenzsysteme getrieben wird. Offenbar kann die Lösung nur so gefunden werden, daß alle sozialen Leistungen als Gegenleistungen erscheinen. Dafür sind bisher in Deutschland zwei Vehikel erfunden worden: Das Sozialversicherungsprinzip und das Entschädigungsprinzip, die auch gemischt auftreten können. Tatsächlich ist die Äquivalenz fast niemals vorhanden, aber das macht nichts, denn der Einzelne kann nicht genau nachrechnen. Ihm genügt das Bewußtsein von seiner Gegenleistung oder noch besser Vorleistung, so daß die soziale Hilfe zur Gegenleistung wird. Es stört ihn mit Recht nicht, daß das Versicherungsprinzip als solches eine individuelle Äquivalenz geradezu ausschließt, und daß die Sozialversicherung die Prinzipien der privaten Versicherungen noch viel mehr zugunsten der Schwachen umbiegt und Staatszuschüsse hinzunimmt. Und nun das Entschädigungsprinzip: Es stört den berechtigten Geschädigten wiederum nicht, daß der Schaden größer oder kleiner sein mag als der des Nachbarn. In den meisten Fällen bleibt er gewiß, daß er für seinen Schaden nur kümmerlichen Ersatz findet. Damit ist er subjektiv schon deshalb im Recht, weil ja jeder nur einmal jung ist und die nach dem Entschädigungsprinzip konstruierten Institute sehr spät zahlen. Die Debatte darüber, ob wenigstens die über 80jährigen jetzt ihre Hauptentschädigung aus dem Lastenausgleich erhalten könnten, bezeichnet diese Situation. Es wäre hinzuzufügen, daß die gesamte Tätigkeit der Verbände der Geschädigten wie auch alle Mitwirkung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung den Glauben des

Empfängers verstärkt, daß es sich um den äquivalenten Austausch von Leistungen und Gegenleistungen handelt.

Ich kann zum Verständnis dieser Situation, die mir dauerhaft begründet erscheint, nur die hartnäckig wirksame Logik heranziehen, die Lorenz von Stein in seiner Schrift über Sozialismus und Kommunismus im heutigen Frankreich dem Prinzip der Gleichheit zuerkennt. Nun bezieht sich seine Deduktion freilich auf die Frage der Besitzverteilung, die hier nicht direkt einwirkt und deren vorhandenen Zusammenhang mit der modernen Sozialpolitik ich hier außer Betracht lassen muß. So viel möchte ich aber als Laie in der Staatsphilosophie vermuten, daß auch hier, bei unseren Problemen der Äquivalenztheorien der sozialen Sicherheit, die gleichen Grundfassungen wirksam sind, ja, daß sie vielleicht gerade deshalb besonders leidenschaftlich vorangetragen werden, weil inzwischen die Ohnmacht in der Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln viel deutlicher empfunden wird als vor 150 Jahren. Lorenz von Stein hat übrigens, wo er zwischen Armut und Proletariat unterscheidet, die heutige Situation fast prophetisch angedeutet. Nun führt er sein Gleichheitsprinzip zurück auf die Idee der freien Persönlichkeit, und auch diese Analogie möchte ich in Anspruch nehmen für jenen zunächst so abstrus erscheinenden Kampf gegen das Fürsorgeprinzip.

Die Tendenz zur Gleichheit beherrscht nunmehr die gesamte Sozialpolitik auch in ihrem Leistungsprogramm. Dafür nur einige Beispiele: Die ideale Vorstellung für den anzustrebenden Lebensablauf wird von der am günstigsten gestellten Schicht aus auf alle Arbeitnehmer, schließlich auf alle Einwohner übertragen. Die zunächst bestgestellte Schicht der Arbeitnehmer sind die Beamten. Folgerichtig ziehen die Beamten in ihren sozialen Forderungen die Angestellten nach sich. Die Schaffung der Angestelltensicherung ist voller Analogien in dieser Art, die offen ausgesprochen werden. Fast 50 Jahre später gelingt es der Arbeiterschaft, ihre Minderstellung gegenüber der Angestelltensicherung fast völlig auszugleichen.

Oder nehmen Sie die Frage der Arbeitszeit: Längst sind die im engeren Sinne sozialpolitischen Argumente überholt, die sich auf die Schädigungen bei überlanger Arbeit, insbesondere bei Frauen und Kindern, gründeten. Längst ist auch hier das Menschenrecht auf persönliches Leben (gleich Freizeit) als allgemeines Argument durchschlagend geworden, und nun wird hartnäckig gleichgezogen. Wie sehr sich Bürokratisierung und Gleichberechtigung dabei die Hand reichen können und wie stark die Wandlungen in vier Jahrzehnten gewesen sind, dafür möchte ich doch noch ein Beispiel geben: Noch nach dem ersten Weltkrieg sammelte Sigmund Schultze in der sozialen Arbeitsgemeinschaft Berlin-Ost freiwillige Helfer, die Tag und Nacht in einer Art Settlement-Bewegung in diesem elendsten Viertel mit den Menschen lebten, um sie zu fördern. Heute errichten Groß-

städte Häuser der Geselligkeit mit Klubräumen, Theatersaal und Büchereien. Pünktlich Freitagabend um 17.00 Uhr aber wird die Bücherei geschlossen, denn auch die Bibliothekarin ist ein Mensch mit dem Gleichheitsanspruch der neuen Sozialpolitik; daß die Bücherausleihe gerade dann aussetzt, wenn die Benutzer Zeit hätten zu kommen, ist mißlich, aber nicht zu ändern. Vom Gleichheitsstreben bei der Lohnpolitik, in der sich die Abstände im Laufe der Jahrzehnte vermindern, brauche ich hier nicht zu sprechen, schon weil es zweifelhaft ist, ob dabei die sozialpolitischen Gleichheitstendenzen oder allgemeinere Entwicklungen maßgebend sind; denn es gibt ja offensichtlich im Bereich der Arbeitnehmereinkommen und ihrer Lebensformen Nivellierungstendenzen ganz allgemeiner Art.

Es ließe sich für den engeren Bereich der sozialen Leistungen darstellen, wie auch hier, wenn einmal Gleichheit und Gerechtigkeit als dasselbe gelten, bestimmte Regeln durchgesetzt werden. Die Vorstellung über die Angemessenheit von Renten, insbesondere Altersrenten, ging bis in die 20er Jahre davon aus, daß die Rente einen Zuschuß zum Lebensunterhalt gewähren sollte, wobei eigene Vorsorge und Familienhilfe unterstellt wurden. Als Konsequenz der Versachlichung, und um ja niemandem Unrecht zu tun, zugleich aber auch um zu vermeiden, in die leidigen persönlichen, verletzenden Feststellungen von Privatverhältnissen hineinzugeraten, wird dann die Rente so ausgestattet, daß sie dem gesamten Lebensbedarf einigermaßen entsprechen könnte; so ist der Begriff der Vollrente entstanden. Auch die Vollrente aber setzte die Rentenempfänger von den Beziehern wirtschaftlichen Einkommens merklich ab. Auch hierin also hätte noch eine Diskriminierung oder Deklassierung erblickt werden können. Deswegen kam es zu dem Grundsatz von 1957, daß die zu gewährende Altersrente die Fortführung des bisherigen Lebensstiles garantieren, also einen faktisch niveaugleichen Einkommensersatz bieten sollte. Und damit hier ja keine neuen Diskrepanzen auftreten könnten, wurde die gleitende Rente geschaffen, die der Lohn- und Preisentwicklung folgt.

Ich habe die Wirkungen des Äquivalenz-Prinzips ausführlicher beschrieben, weil mir dies Prinzip ein dauerhafter Antrieb der sozialpolitischen Entwicklung zu sein scheint. Daraus sollte aber nicht der Schluß gezogen werden, als ob die sozialpolitische Praxis und die Wirkung ihrer Maßnahmen einfach und eindeutig wären.

Die Zeit verbietet es mir, alle die Paradoxien aufzuzeigen, die jenes Ausgleichs- und Gleichheitsstreben begleiten. Nehmen wir wie Lorenz von Stein an, daß die Gleichheit nicht der letzte Ausgangspunkt, sondern nur der Ausfluß des Rechtes der freien Persönlichkeit sei, so werden in unserem Raum weitere Paradoxien deutlich bei dem Versuch, durch staatliche Gesetzgebung neue Lebensformen zu setzen. Die Abwanderung der gegenseitigen Verantwortung vom Einzelhaushalt auf öffentliche Verbände, die

weiterfolgende Konzentration, die zunächst den Kommunen, dann den Betrieben und dann den Ländern die Lasten abnimmt, diese in allen Industriestaaten in Gang befindliche Konzentration der Verantwortung bis zu jenem Endpunkt, wo jede Rente eine Forderung an den Gesamthaushalt des Staates darstellt, diese Konzentration steht doch in einem merkwürdigen Gegensatz zu der Vorstellung der freien Persönlichkeit, wie sie sich im 17. und 18. Jahrhundert entwickelt hat. In jeden zweiten deutschen Haushalt fällt heute bereits eine Sozialrente. Der persönliche Bereich freilich des Einzelhaushaltes in seiner Restform, die ihm das Industriezeitalter gelassen hat, führt, sorgfältig abgeschirmt gegen die Neugier der Wohltätigkeit, sein Eigenleben ruhig weiter und verbraucht, was an Renten zu haben ist. Ist das eine vorläufige oder eine endgültige Situation? Das Prinzip, alle Arbeitnehmerverhältnisse wie die ganze Wirtschaft auf Leistungssteigerung und Leistungsanreiz anzulegen, liegt in einem ständigen Kampf mit der Sicherheitspolitik, die dem stetigen, gemächlichen Arbeitsverhältnis gerecht wird, das dem Ideal der zweiten Lebenshälfte entspricht. Viele dieser Paradoxien hätten den Lauf der Sozialpolitik längst zum Stillstand gebracht, wenn nicht die wachsende Produktivität der Arbeit immer neuen zusätzlichen Arbeitsertrag schüfe, aus dem disponiert werden kann.

Lassen Sie mich schließen mit der Versicherung, daß dies alles, was ich hier an Inhalten der Sozialpolitik umrissen habe, kein ausgeklügeltes oder geschlossenes System darstellt, sondern ein von vielen historischen Zufällen mitbestimmtes Konglomerat von Rechtsordnungen und Einrichtungen, die inzwischen im Lebenslauf der meisten Menschen einen hervorragenden Platz einnehmen, ja ihr Schicksal im großen Umfange bestimmen. Ich konnte nur Umrisse vortragen, um daraus wenigstens einige Bitten an die Soziologie ableiten zu können. Sie müssen uns helfen, der Sozialpolitik und der Wissenschaft von dieser Einwirkung. Denn die Sozialpolitik ist in ihrer praktischen Durchführung naiv, d. h. sie reflektiert nicht über das hinaus, was man ihr befohlen hat aufzubringen und zu leisten, und sie kennt seit 100 Jahren keinen Zweifel am Nutzen ihrer Tätigkeit. Sie hat kein Instrument, um nach der Weiterwirkung dessen zu fragen, was sie schafft. Schon hier tut sich eine Fülle von Fragen an die Soziologie und die politische Wissenschaft auf, wenn man auch nur das *Zustandekommen* sozialpolitischer Aktionen mit allen Hintergründen als gesellschaftliches Phänomen verstehen wollte. Der gewaltige bestehende Apparat, das vorhandene Geflecht der Verbände, die sich dem Apparat entsprechend zu bilden pflegen, die Eigengesetzlichkeit dieser großen Körperschaften wäre ein hochbedeutender Gegenstand der Soziologie, so schwierig auch der Zugang geworden ist, weil Staatsmacht und Wahrheitsfindung hier allzu nahe aneinander geraten. Und nun erst die Empfänger dieser sozialen Sicherheit im Arbeitsleben, in der Gesundheitshilfe, im Rentenwesen! Ich habe

höchst fragmentarisch und ohne tiefere Begründung einige Vermutungen aufgestellt über die Grundgefühle derer, die nach diesen neuen Formen der Lebenshilfe verlangen, die also den Beistand der Gemeinschaft ohne Erniedrigung empfangen möchten. Ich konnte nicht davon sprechen, wie die über Jahrzehnte fortgeführte Sicherheitspolitik die Wirtschaftsgeschäfte im ganzen verwandelt, genau so wie die materielle Lebenssphäre des Einzelnen. Die Sozialforschung hat einige Arbeiten aufzuweisen, die der Lebenslage von Sozialhilfeempfängern gelten, aber Professor Neundörfer, der sich darum besonders bemüht hat, wird mir zustimmen, daß das bisher versuchte ein Tropfen auf den heißen Stein ist. Nehmen Sie deshalb mein Referat nicht als eine Sammlung von Beobachtungen, sondern als eine begründete Bitte um Aufklärung, um Hilfe und zwar nicht nur für die Wissenschaft von dieser sozialen Politik, sondern auch um der Praxis willen, die nicht mehr in der alten Selbstsicherheit und Naivität verharren kann. Und weil ich zuletzt doch auch an dieser Praxis hänge, möchte ich mit einem Zitat, mit einem Wort meines hochverehrten Kollegen Titmuss in London schließen, das er dem gleichen Gegenstand auf einem Seminar der Vereinten Nationen gewidmet hat und das ich wie folgt verdeutschen möchte:

„Die Tendenzen, die in einigen westlichen Ländern erkennbar werden und die in der Richtung gehen, freiwillige durch administrative Einrichtungen zu ersetzen, akzentuieren die Gefahr, daß Sozialpolitik wirkungslos, unangemessen, ja zu einer Bedrohung der Mittellosen, der Enttäuschten und der von der Norm abweichenden Menschen wird. Einmal akzeptiert und etabliert gibt solche Politik den Weg frei für spezielle Organisationen, Strukturen und Machtgruppen. Innerhalb solcher Gruppen vermag der eingeborene Trieb zur Ordnung, Systematisierung und Effizienz fast unbewußt den ursprünglichen Eifer zur Anpassung der Gesellschaft an die Nöte des Individuums in das Gegenteil zu verkehren, nämlich in eine Form der sozialen Kontrolle zur Anpassung des Individuums an die Gesellschaft.“